



Capacitação de Agentes Públicos para a Implementação da Política Urbana: Uma Análise dos Resultados Alcançados

Capacity Building of Public Agents for the
implementation of the Urban Policy: an analysis
of results

*Eglaisa Micheline Pontes Cunha,
UDESC, eglaisa@gmail.com*

*Francisco Henrique de Oliveira,
UDESC, chico.udesc@gmail.com*

RESUMO

Este artigo apresenta um diagnóstico dos 12 anos de vigência do Programa Nacional de Capacitação das Cidades - PNCC (2003 a 2015), de forma a situar o processo de capacitação e extensão universitária empreendido pelo Ministério das Cidades como elemento fundamental na implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade. Após uma análise do contexto institucional do Programa, serão apresentados os resultados de uma pesquisa documental realizada no acervo do PNCC consolidada sob a forma de um panorama geral da sua oferta, bem como a análise sobre o conjunto de conteúdos, diretrizes metodológicas e linhas de trabalho utilizadas no percurso formativo do Programa. Conclui-se pelo reconhecimento do protagonismo do PNCC diante da temática e do seu público alvo e pela necessidade de seu aperfeiçoamento, seja por meio do reforço da sua institucionalização no âmbito do Ministério das Cidades, seja pela ampliação de sua estrutura no âmbito da criação de uma Escola de Governo para o Desenvolvimento Urbano que vislumbre uma metodologia inovadora, que tenha como eixo estruturante o processo colaborativo integrado aos aplicativos disponíveis no Portal Capacidades e à sua plataforma de educação a distância.

Palavras Chave: Capacitação, Extensão Universitária, Gestão Urbana, Planejamento Urbano

ABSTRACT

This paper presents a diagnosis over the 12 years of the National City Capacity Building Program - PNCC (2003-2015) in order to situate the training process and the university extension activities undertaken by the Brazilian Ministry of Cities as a constituent and essential element in the process for implementing the National Urban Development Policy and, also, the urban policy tools established by the Statute of City. After an analysis of the institutional context that has created and implemented the Program, the results of a documentary research conducted in the consolidated PNCC acquis will be presented as an overview of its offer, as well as the analysis of the set of content, methodological guidelines and line of work used in the training course of the program formative path. Thus, we conclude the recognition of PNCC role on the theme by its target audience and the need for its improvement. It could be done either through enhancing its institutionalization in the Ministry of Cities, or through the expansion of its structure within the creation of a School of Government for Urban Development, looking forward an innovative crowdsourcing methodology with an integrating approach to the applications available in the web portal Capacidades and its distance education platform.

Keywords/Palabras Clave: *Capacity building, University Extension, Urban Management, Urban Planning*

INTRODUÇÃO

A capacitação de agentes públicos e sociais para as políticas públicas urbanas integradas constitui um dos desafios mais importantes no processo de promoção do Direito à Cidade e da inclusão social.

De forma coerente com estes princípios, o Ministério das Cidades criou o Programa Nacional de Capacitação das Cidades PNCC¹ com o objetivo de fortalecer o protagonismo dos agentes públicos e sociais na implementação da política de desenvolvimento urbano, por meio de uma proposta de capacitação transversal, pautada pelas articulações e complementaridades entre as políticas de habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana, trânsito, acessibilidade, ordenamento e planejamento territorial.

Embora operando com recursos orçamentários reduzidos e mesmo com uma meta pouco significativa em relação ao alcance de todos os técnicos, gestores e agentes sociais envolvidos com a política urbana dos municípios brasileiros, o PNCC vem ampliando progressivamente sua atuação mediante metodologia e ações estruturantes, pautadas especialmente a partir da criação do Portal Capacidades (<http://www.capacidades.gov.br>), que disponibiliza uma plataforma de educação a distância, uma série de aplicativos pedagógicos, além do fomento às ações de extensão universitária.

Neste sentido, este artigo realiza uma análise de cunho institucional, sobretudo sob o enfoque das capacidades estatais, por meio de uma pesquisa documental e da análise exploratória de dados, com vistas a realizar um diagnóstico dos 12 anos de vigência do PNCC (2003 a 2015), a ser consolidado sob a forma de um panorama geral da sua oferta.

Esse diagnóstico nos permitirá a análise sobre o conjunto de conteúdos, diretrizes metodológicas e linhas de trabalho utilizadas no percurso formativo do Programa e a identificação dos marcos significantes e diretrizes para a sua evolução no âmbito das suas principais premissas, da sua efetividade e da ampliação de suas ações. Pretende-se, ainda, verificar em que medida os avanços ou deficiências identificados reforçam ou não a importância da institucionalização do Programa por meio da criação de uma Escola de Governo metodologicamente diferenciada que amplie a capacidade estatal em implementar um processo de capacitação como elemento constitutivo e fundamental para o êxito de uma Política Nacional, como a de Desenvolvimento Urbano, conduzida pelo Ministério das Cidades.

O PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DAS CIDADES: CONTEXTO INSTITUCIONAL, CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

A aprovação do Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, congregou um conjunto de princípios e instrumentos que expressam a concepção de cidade e de planejamento e gestão urbanos por meio de um processo público e democrático, o que ocasionou mudanças no cotidiano dos municípios, em especial, sob o ponto de vista do controle social, requisito obrigatório na implementação da política urbana. Neste sentido, a implementação de uma gestão pública democrática e eficiente passa a ser o novo desafio dos

¹ O PNCC foi apresentado oficialmente no Caderno 08 do Ministério das Cidades, em novembro de 2004, em uma Série de Cadernos elaborados para apresentar as políticas do Ministério das Cidades. A sua oficialização, no entanto, somente ocorreu em 2007, por meio da PORTARIA Nº 118, DE 02 DE ABRIL DE 2007.

municípios brasileiros, o que pressupõe um corpo técnico municipal especialmente qualificado para o enfrentamento das questões urbanas.

Nessa perspectiva, evidenciam-se as fragilidades técnico-institucionais dos agentes públicos e sociais, seja em função da conjuntura política específica, em que governos e atores sociais contribuem para conformar ambientes específicos que limitam e condicionam a ação popular, em função da carência de recursos humanos qualificados para resolver de forma eficiente questões técnicas que fazem parte de qualquer programa, projeto ou ação de governo na área urbana. Além disso, os inúmeros programas existentes no governo federal e suas múltiplas e complexas exigências confundem-se e, muitas vezes, geram superposições de ações e projetos ou, ainda, demandam a contratação obrigatória de consultorias especializadas, onerando o poder público que opera geralmente com um quadro técnico insuficiente e não necessariamente permanente.

A predominância de programas de capacitação técnica cuja referência principal é a ampliação da competitividade e da sustentabilidade econômica das cidades e que, não raramente, são voltados aos critérios de eficácia na implementação de programas e projetos específicos, revelam a importância de se reforçar as abordagens e práticas de capacitação técnica que se orientam para a construção da gestão democrática da cidade, para a redução das desigualdades sociais e para a promoção da sustentabilidade ambiental. Essas abordagens e práticas buscam viabilizar condições institucionais que permitam a ampliação da participação da população na definição da política urbana, formando técnicos da administração pública, promovendo mudanças institucionais e formando sujeitos sociais capazes de intervir e colaborar no debate sobre política urbana.

Assim, a criação do Ministério das Cidades em 2003 representou, de certo modo, o reconhecimento do Governo Federal de que os imensos desafios urbanos do país precisavam ser encarados como política de Estado. Neste aspecto, a integração de áreas historicamente segmentadas no âmbito do Governo Federal foi a pauta desafiadora no processo de gestão institucional desse novo órgão. Dessa forma, os setores de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana, trânsito, questão fundiária e planejamento territorial se articularam para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, cujos princípios e diretrizes foram estabelecidos no âmbito da 1ª Conferência Nacional das Cidades e do recém instituído Conselho das Cidades, composto por titulares representantes dos diversos segmentos da sociedade civil.

Nesse sentido, a criação do Programa Nacional de Capacitação das Cidades – PNCC – pelo Ministério das Cidades, demonstrou a preocupação do Ministério em relação à priorização de políticas e ações específicas que apoiassem a construção de condições institucionais necessárias para a implementação da função social² da cidade e a promoção da justiça social nos municípios brasileiros.

De modo geral, o PNCC foi estruturado para a capacitação de agentes públicos e sociais para a elaboração e implementação de políticas públicas urbanas integradas, com o objetivo de contribuir para a formação de agentes sociais capazes de intervir no debate sobre a política urbana e de lidar com aspectos críticos da contemporaneidade, especialmente no que diz

² De acordo com o Art. 39 do Estatuto da Cidade "A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º deste lei."

respeito à redução das desigualdades sociais e à justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização.

Dessa forma, o público prioritário dos cursos e demais atividades do Programa compreende os técnicos e gestores das administrações públicas municipais, os atores sociais envolvidos com a implementação da política urbana e os técnicos da Caixa Econômica Federal.

Desde a criação do PNCC, foram estabelecidas diretrizes específicas para o Programa, de forma a garantir que o escopo da política de capacitação estivesse em consonância com as diretrizes, os objetivos e as metas definidas na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano preconizada pelo Ministério das Cidades. Essas diretrizes buscaram incentivar nas atividades do PNCC a participação ativa da sociedade em todo o processo, desde a definição de políticas, execução de ações até o monitoramento e avaliação do programa, de forma a respeitar a diversidade e as especificidades regional e municipal, as diferenças históricas e os níveis de desenvolvimento político-institucional dos agentes.

Destaca-se, igualmente, que as ações do PNCC foram desenhadas de forma a valorizar as formas interativas de capacitação (seminários, debates, oficinas, simpósios etc.), estimular a reflexão coletiva sobre os temas e a incorporação ativa dos diferentes atores no processo de capacitação, de forma a estimular a formação de novos grupos/ instituições de formação nos diversos níveis de governo, nas universidades, organizações não-governamentais, centros de pesquisa etc.

As orientações estruturantes³ definidas no documento de base do PNCC priorizaram também uma atuação por meio de instituições comprometidas com as suas orientações e objetivos, tendo em conta a falta de infraestrutura e recursos humanos dedicados ao Programa⁴. Além disso, seu escopo foi inicialmente formado pela junção de atividades de capacitação que se empreendiam nos diversos setores do Ministério das Cidades, cujos coordenadores se reuniam regularmente para deliberar sobre sua estruturação e implementação no âmbito de um Grupo de Trabalho de Capacitação (GT-Capacitação), coordenado pela Gerência de Capacitação da Secretaria-Executiva do Ministério.

Por meio do GT-Capacitação, foram definidos desde as referências e orientações gerais do Programa até a promoção da articulação das diferentes atividades, o apoio à implementação de ações específicas e a articulação da cooperação com órgãos públicos e instituições nacionais e internacionais de capacitação e apoio ao desenvolvimento institucional.

Cabe ressaltar que, com a criação do Ministério das Cidades, praticamente todos os programas lançados previam ações de capacitação para a sua operacionalização no âmbito municipal. Entre eles, podem ser citadas as atividades de capacitação articuladas com a implementação de programas habitacionais do Ministério, cujas referências e orientações enfatizavam a necessidade de recuperação dos custos em ações voltadas para a baixa renda e aspectos gerenciais que garantiriam a eficiência, a eficácia e a sustentabilidade das ações, de forma a destacar a necessidade de controle social na prestação de serviços públicos ou a

³ Caderno MCidades V.8

⁴ Entre 2003 e 2005 a equipe do Programa era formada apenas por duas pessoas, um Gerente e um técnico. Havia outras pessoas dedicadas às atividades de capacitação em outros setores, contudo, também se dedicavam a outros programas. Após 2005 foram incorporados mais dois técnicos à equipe e, progressivamente a cada ano. Atualmente a equipe é composta por 10 (dez) técnicos.

exigência de uma alta dose de subsídio – e, portanto, de uma atuação decisiva do Estado – para que fossem cobertos os déficits em habitação e saneamento ambiental no Brasil.

Além disso, as bases da criação do PNCC também foram geradas no âmbito da 1ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003, que pautou a importância do processo de capacitação para que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano fosse disseminada nos municípios. Além disso, foram promovidos dois momentos específicos de discussão sobre as ações de capacitação e desenvolvimento institucional: o Encontro de Discussão sobre o Programa Nacional de Capacitação das Cidades e o 1º Seminário Nacional de Experiências de Capacitação e Desenvolvimento Institucional.

Esses eventos contaram com a presença de representantes de organizações não-governamentais, universidades, órgãos públicos federais, estaduais, municipais e associações de classe. As discussões então empreendidas tornaram evidente a necessidade de maior aprofundamento acerca de diversos aspectos da experiência brasileira na capacitação de agentes públicos e sociais, especialmente no que se refere à avaliação crítica das práticas de capacitação em políticas públicas urbanas no Brasil e trouxeram importantes contribuições para a implementação do PNCC.

Entre os encaminhamentos mais relevantes dessas discussões estão a atuação em rede com instituições de reconhecida capacidade e experiência, articulada em torno de um conteúdo mínimo comum a ser abordado em todas as linhas de atuação, chamada de Módulo Básico do PNCC.

O Módulo Básico do PNCC contextualizou, em um documento comum, todas as técnicas e políticas objeto de atividades de capacitação dentro de uma visão de desenvolvimento urbano que articula as políticas de saneamento ambiental, transporte, trânsito e mobilidade urbana, habitação, planejamento urbano e regularização fundiária.

Por preceito, o Módulo Básico⁵ foi construído para ser suficientemente flexível e se adaptar ao tipo de atividade de capacitação a ser conduzida pelo Ministério, ao mesmo tempo em que articulasse toda e qualquer iniciativa específica de capacitação às referências gerais que orientavam a ação do Ministério.

A proposta de atuação em rede que, por preceito, carecia de regulamentação foi implementada aos poucos, por meio da assinatura de acordos de cooperação técnica com instituições atuantes em todo o território nacional, como a Caixa Econômica Federal, empresa pública responsável pela operacionalização dos recursos do Ministério das Cidades, com

⁵ Foram definidos os seguintes conteúdos mínimos para o Módulo Básico: O processo de criação do Ministério das Cidades. O movimento da reforma urbana, o Projeto Moradia e a criação do Ministério das Cidades; O processo de participação da sociedade na elaboração e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano. As experiências municipais, as Conferências das Cidades e o Conselho das Cidades; O Estatuto da Cidade. O histórico da aprovação do Estatuto, seu conteúdo e implementação. As diretrizes para a política urbana. A função social da propriedade. A gestão democrática da cidade. O plano diretor segundo o Estatuto da Cidade e a sua importância para a implementação dos instrumentos urbanísticos e de regularização fundiária; A política urbana e a integração das políticas setoriais: a articulação entre as políticas de habitação, política fundiária, planejamento do uso e ocupação do solo, política de desenvolvimento econômico, política de saneamento ambiental e política de transporte, trânsito e mobilidade urbana. A importância do plano diretor como instrumento de implementação da política urbana; Relação entre o conteúdo dos itens acima e o conteúdo específico da atividade de capacitação em questão.

representações em todos os municípios brasileiros e, no âmbito internacional, por meio do acordo de cooperação técnica firmado com o *Lincoln Institute of Land Policy*⁶.

Esses acordos permitiram a criação de uma agenda de seminários, oficinas e cursos em todo Brasil, protagonizada por técnicos do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal e professores contratados pelo Lincoln. De modo geral, a maioria dos recursos de infraestrutura das atividades era cedida pela Caixa Econômica Federal e o planejamento e gestão das atividades era realizado pela Gerência de Capacitação do Ministério das Cidades, com apoio de técnicos das áreas específicas correlacionadas com a atividade.

Outra parceria estruturante foi fomentada pelos gestores do PNCC: a cooperação com o Ministério da Educação que recém lançava em 2006 o Programa de Apoio à Extensão Universitária - Proext⁷, que designava recursos às instituições federais de ensino superior que apresentassem projetos e programas de extensão universitária nas áreas prioritizadas. Ao firmar o compromisso com o MEC, o Ministério das Cidades conseguiu que fosse inserido no Edital do Proext a temática do desenvolvimento urbano, com subtemas específicos sobre as políticas prioritárias conduzidas pelo Ministério das Cidades. Também foi definido um público específico, que não era formado somente por alunos da academia, mas por técnicos e gestores municipais e agentes sociais envolvidos na implementação da política urbana. Em síntese, o Proext financiado pelo MEC contempla projetos e programas de capacitação desenvolvidos por universidades nos temas indicados pelo Ministério das Cidades, que se compromete com o monitoramento e avaliação das atividades propostas, atuando em parceria direta com os coordenadores e professores dos projetos aprovados.

De 2006 a 2015, ou seja, em quase 10 anos de parceria com o Ministério da Educação, foram destinados recursos progressivos, que totalizam R\$26.234.409,13, utilizados em 291 projetos e programas (ver Tabela 01), que foram executados e monitorados pela equipe da Gerência de Capacitação do Ministério das Cidades, com auxílio dos técnicos das Secretarias Nacionais correlacionadas à temática das atividades. Além da análise de relatórios parciais e finais sobre as atividades, de visitas de avaliação *in loco* e da participação em atividades, anualmente, o Ministério fez uma reunião inicial com todos os coordenadores de programas e projetos aprovados para direcionar ou ratificar o planejamento inicial das atividades do ano. Outro suporte importante às atividades de extensão das universidades dado pelo PNCC é a convocatória individualizada feita aos municípios sobre o calendário dos projetos e o convite específico aos técnicos das áreas temáticas feito por meio de ofício do Ministério aos

⁶ O Lincoln Institute of Land Policy - Instituto Lincoln para Políticas de Terras - é uma instituição líder no apoio e orientação a tomadores de decisão e profissionais das áreas pública e privada em temas relacionados ao uso, regulação e tributação da terra. Fundado em 1974, o Instituto promove a melhoria do diálogo entre desenvolvimento urbano, ambiente construído e política fiscal nos Estados Unidos e exterior. Através de pesquisas, programas educacionais, conferências, projetos-demonstração, publicações e multimídia, o Lincoln Institute fornece análises e avaliações imparciais e de alto nível para decisões correntes no âmbito da regulação, do planejamento e da formulação de políticas em geral.

⁷ O Programa de Apoio à Extensão Universitária é um instrumento que abrange programas e projetos de extensão universitária, com ênfase na formação dos alunos e na inclusão social nas suas mais diversas dimensões, visando aprofundar ações políticas que venham fortalecer a institucionalização da extensão no âmbito das Instituições Federais, Estaduais e Municipais de Ensino Superior tendo como objetivos: apoiar as Instituições Públicas de Ensino Superior no desenvolvimento de programas e projetos de extensão, que contribuam para a implementação de políticas públicas e o fortalecimento da extensão universitária; potencializar e ampliar os patamares de qualidade da extensão universitária na formação dos alunos associando a sua natureza pedagógica à missão das instituições de ensino superior públicas; estimular o desenvolvimento social e o espírito crítico dos estudantes, bem como a atuação profissional pautada na cidadania e na função social da educação superior; contribuir para a melhoria da qualidade de educação brasileira por meio do contato direto dos estudantes extensionistas com realidades concretas e da troca de saberes acadêmicos e populares; dotar as Instituições Públicas de Ensino Superior de melhores condições de gestão de suas atividades acadêmicas de extensão.

Prefeitos das áreas de abrangência da Universidade. Cumpre ressaltar que em algumas temáticas também foram estipuladas metas para o alcance de determinados públicos de municípios e técnicos envolvidos com temáticas prioritárias para o Ministério.

Tabela 01 – Recursos Proext

Nº	EDITAL/ANO	RECURSOS	PROJETOS PROGRAMAS
1	EDITAL PROEXT MEC/CIDADES 2006	1.500.000,00	34
2	EDITAL PROEXT MEC/CIDADES 2007	1.900.000,00	16
3	EDITAL PROEXT MEC/CIDADES 2008	1.000.000,00	10
4	EDITAL PROEXT MEC/CIDADES 2009	1.000.000,00	17
5	EDITAL PROEXT CIDADES 2010	1.000.000,00	21
6	EDITAL PROEXT MEC/CIDADES 2010/2011	2.000.000,00	33
7	EDITAL PROEXT MEC/CIDADES 2011/2012	5.122.800,04	59
8	EDITAL PROEXT MEC/CIDADES 2012/2013	4.060.777,58	39
9	EDITAL PROEXT MEC/CIDADES 2013/2014	3.137.708,01	35
10	EDITAL PROEXT MEC/CIDADES 2014/2015	5.513.123,50	27
TOTAL		26.234.409,13	291

Fonte: Gerência de Capacitação/Ministério das Cidades

Para auxiliar as universidades na disseminação das temáticas do Ministério das Cidades, o Módulo Básico preconizado foi elaborado nos formatos de livro⁸ e de vídeo institucional (20 minutos)⁹. A proposta foi acolhida pelos coordenadores dos projetos que iniciavam suas atividades com o vídeo institucional do Ministério e distribuíam o livro aos alunos de cada atividade.

Além do trabalho com as universidades por meio do Proext, a agenda de atividades do Programa também priorizava uma atuação por meio de atividades nacionais e regionais em temas estruturantes que englobavam as temáticas transversais propostas pelo Ministério das Cidades.

Um dos principais temas articulados diretamente pela Gerência de Capacitação foi o Cadastro Territorial Multifinalitário, que propõe aos municípios a existência de uma base de dados territoriais única para que todos os setores e atores do município a utilizem e construam suas políticas setoriais em torno dela, em especial o seu plano diretor¹⁰.

Até o ano de 2015 (ver Anexo 01), foram feitas 52 atividades de capacitação neste tema, capacitando 5.859 técnicos e agentes sociais na área. Como resultado desse esforço de capacitação e das discussões empreendidas pelos participantes, foram discutidas diretrizes

⁸ BRASIL. Ministério das Cidades. Programa Nacional de Capacitação das Cidades: Módulo Básico. Brasília. Ministério das Cidades, 2009

⁹ Disponível na videoteca www.capacidades.gov.br. <http://www.capacidades.gov.br/videoteca/detalhar/id/265/titulo/modulo-basico-do-programa-nacional-de-capitacao-das-cidades---pncc-novo>

¹⁰ A ausência de cadastros territoriais e mapeamentos confiáveis é uma das características de grande parte dos municípios brasileiros. Essa realidade tornou-se mais evidente com a necessidade de aprovação dos planos diretores participativos e pela perspectiva de implementação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade.

para o tema que carecia de regulamentação, o que resultou, após amplo debate e várias etapas, na emissão de uma Portaria Ministerial estabelecendo diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário nos municípios brasileiros¹¹.

Em 2012, no âmbito das comemorações dos 10 anos do Estatuto da Cidade, o Ministério das Cidades lança o Portal Capacidades, ferramenta construída mediante um esforço redobrado da equipe gestora do PNCC, após contornar deficiências internas impostas pela estrutura logística do órgão, além das restrições orçamentárias. Dessa forma, podemos afirmar que, por meio do Portal Capacidades, o PNCC se consolida com a ampliação de suas atividades, tendo em conta a criação da sua plataforma de educação a distância, com a edição de cursos moderados e de autoinstrução, dos aplicativos de grande alcance como Biblioteca e Videoteca (com todas as publicações institucionais e videoaulas), Blogs dos Projetos das Universidades (para acompanhamento e disponibilização dos materiais construídos no âmbito dos projetos e programas de extensão universitária), fóruns de discussão (sobre temas e atividades de capacitação) e chats com especialistas (para dúvidas e esclarecimentos de temáticas), além do aplicativo mobile APP Capacidades, que permitiu maior interação entre os participantes e a coordenação do Programa para a divulgação das atividades.

Cabe destacar ainda, que uma nova parceria firmada em 2014 com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tem permitido a atualização do Portal Capacidades por meio de um fundo adquirido no âmbito do PRODEV¹². Além da manutenção e desenvolvimento de novos aplicativos para o Portal Capacidades, a parceria fomenta também a produção de videoaulas para os cursos de educação a distância.

Desde então, números expressivos revelam a ampliação da participação do público nas atividades de capacitação e extensão empreendidas pelo PNCC, além de uma capilaridade de abrangência, o que veremos detalhadamente no Panorama da oferta do Programa, a seguir.

ANÁLISE DO PANORAMA DA OFERTA DO PNCC: PROTAGONISMOS TEMÁTICOS E INSTITUCIONAIS

Por meio de pesquisa documental ao acervo e experiência do Programa, foi possível consolidar dados e formatar um Panorama geral da oferta do PNCC, de forma a sistematizar todas as atividades realizadas diretamente ou por meio de parcerias, no período de 2003 a 2015.

Para facilitar a análise, utilizamos a classificação utilizada pelo Programa em 10 Trilhas de Aprendizagem, a saber: Estatuto da Cidade; Habitação; Saneamento; Mobilidade Urbana, Trânsito e Transporte; Regularização Fundiária; Acessibilidade; Reabilitação Urbana; Cadastro Territorial Multifinalitário; Sistemas de Informações; Gestão Territorial; Gestão de Projetos Urbanos e, ainda, inserimos as Trilhas Institucional, Participação Popular e Controle Social e, por fim, Gestão Territorial, tendo em conta a existência de atividades correlatas.

¹¹ Portaria Ministerial No.511, de 07/12/2009. DOU, de 08/12/2009.

¹² O PRODEV é um programa do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) voltado ao fortalecimento da gestão para resultados nos países da América Latina e Caribe, visando à melhoria da efetividade e do impacto das políticas públicas nas metas de desenvolvimento nacionais.

Embora essa classificação em Trilhas de Aprendizagem seja recente no âmbito institucional (2013), sua utilização em todo o período de análise (2003 a 2015) possibilitou uma visão integrada do percurso formativo oferecido pelo PNCC. Como o público alvo do Programa é formado por pessoas que atuam como gestores públicos, técnicos e agentes sociais responsáveis pela política urbana em suas cidades, as Trilhas de Aprendizagem são vistas como caminhos flexíveis a serem seguidos, conforme a necessidade e o interesse de cada um. Percebe-se que o desafio, entretanto, reside em fazer com que, seja qual for a escolha do participante, o percurso formativo pela trilha escolhida contribua para construir uma compreensão crítica das questões urbanas e uma capacidade de atuar mais decisivamente como sujeito social na integração da política urbana.

De um modo geral, as trilhas foram analisadas segundo a sua inserção na estrutura temática e organizacional do Ministério das Cidades e, ainda, conforme a existência e hierarquia de legislação específica sobre cada tema. Esta análise serviu para propor um ordenamento não compulsório das Trilhas de Aprendizagem, ou seja, serve apenas para demonstrar a relevância dos temas como eixos estruturantes da política urbana.

Analisando os resultados agregados (ver Tabelas 02 e 03) do Panorama da Oferta do Programa, segundo a evidência de protagonismos temáticos e institucionais e quanto às funcionalidades oferecidas pelo Portal Capacidades. Pode-se afirmar que o Programa tem atuado segundo um “modus operandi” condizente com a Portaria nº 118, de 02 de abril de 2007, que instituiu o PNCC, e com um nível satisfatório em termos de distribuição temática, de participação institucional dos órgãos do Ministério das Cidades e das parcerias estabelecidas.

Do ponto de vista dos temas das trilhas de aprendizagem, o Panorama revela que a área do Saneamento concentrou o maior número de atividades (cerca de 23% do total), seguida pelos temas da Habitação, da Mobilidade Urbana, Trânsito e Transporte e também pelo tema de Sistemas de Informações, com patamares acima de 10%. O tema com menor patamar foi o da Acessibilidade, talvez por sua recente regulamentação e inserção no âmbito do Ministério das Cidades.

No tocante à atuação dos órgãos do Ministério das Cidades, o Panorama revela que, no período estudado, a Secretaria Executiva foi responsável por cerca de 55% do total das atividades realizadas pelo Programa, sendo 32,4% executadas por meio do PROEXT. A Secretaria Nacional de Habitação (SNH) e a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) figuram em seguida com patamares em torno de 12% do total.

Tabela 02 – Resumo de atividades por Trilhas

TRILHAS DE APRENDIZAGEM	Nº de Atividades	Peso (%)
Saneamento	221	23,5
Habitação	133	14,1
Mobilidade Urbana, Trânsito e Transporte	111	11,8
Sistemas de Informações	107	11,4
Estatuto da Cidade	104	11,0
Cadastro Territorial Multifinalitário	59	6,3
Regularização Fundiária	49	5,2
Institucional	43	4,6
Gestão Territorial	40	4,2
Participação Popular	18	1,9
Gestão de Projetos Urbanos	26	2,8
Reabilitação Urbana	23	2,4
Acessibilidade	8	0,8
TOTAL	942	100,0

Fonte: Ministério das Cidades - 2016

Tabela 03 – Resumo de atividades por Órgão

ÓRGÃO EXECUTOR	Nº de Atividades	Peso (%)
SE/PROEXT	305	32,4
SE	212	22,5
SNH	124	13,2
SNSA	110	11,7
SNAPU/SNPU	102	10,8
DENATRAN	48	5,1
SEMOB	34	3,6
CBTU / TRENSURB	7	0,7
TOTAL	942	100,0

Fonte: Ministério das Cidades - 2016

Cabe destacar, ainda, a evolução dos números do Programa no que se refere aos cursos a distância empreendidos pela plataforma Moodle do Portal Capacidades (Tabela 04). Os números absolutos passaram de 704 alunos em 2012 para 45.950 alunos em 2015, em 7 Trilhas de aprendizagem. Destaque para os cursos na Trilha Gestão de Projetos Urbanos, que foi priorizada pela direção do Ministério em função da implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e contou, em 2015, com 30.670 alunos em 27 turmas implementadas.

No âmbito de uma análise agregada de participantes das atividades de educação a distância por municípios em relação às Unidades da Federação (Tabela 05), é possível visualizar o alcance de 57% dos municípios brasileiros, sendo que o Distrito Federal, Rio de Janeiro, Bahia e Espírito Santo detêm percentuais acima de 70% de participação. O Estado do Piauí, no

entanto, apresenta o menor percentual de participação: apenas 24% de seus municípios tiveram técnicos participantes das atividades promovidas pelo PNCC.

Tabela 05 – Quantidade de Municípios alcançados em cursos EaD, de 2012 a 2015, por Unidade da Federação.

Estado	Quantidade de Municípios	Total de Municípios por UF (IBGE)	Alcance em % de Municípios por UF do Portal Capacidades
Distrito Federal	1	1	100,00
Rio de Janeiro	86	92	93,48
Bahia	309	417	74,10
Espírito Santo	56	78	71,79
Mato Grosso	95	141	67,38
Ceará	123	184	66,85
Pará	95	144	65,97
São Paulo	410	645	63,57
Santa Catarina	183	295	62,03
Mato Grosso do Sul	48	79	60,76
Acre	13	22	59,09
Pernambuco	106	185	57,30
Minas Gerais	482	853	56,51
Rondônia	29	52	55,77
Alagoas	56	102	54,90
Amazonas	34	62	54,84
Paraíba	117	223	52,47
Paraná	208	399	52,13
Rio Grande do Norte	86	167	51,50
Rio Grande do Sul	254	497	51,11
Sergipe	38	75	50,67
Amapá	8	16	50,00
Goiás	120	246	48,78
Roraima	7	15	46,67
Tocantins	56	139	40,29
Maranhão	85	217	39,17
Piauí	54	224	24,11
Total	3.159	5.570	57

Fonte: Ministério das Cidades – 2016

Outra observação interessante decorre da análise do número de participantes por Unidade da Federação-UF. Se forem analisados os dados brutos referentes ao quantitativo do número de participantes por UF (Tabela 06), claramente caracteriza-se o protagonismo de participantes provenientes dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia. Os Estados do Amapá, Acre e Roraima apresentariam a menor participação.

No entanto, se comparamos os números de participantes em relação aos números relativos às respectivas populações (Tabela 07), teremos uma mudança significativa: Distrito Federal, Tocantins e Amapá lideram o percentual de participação e Amazonas e Maranhão são os que têm pouca representatividade.

Tabela 06 – Quantidade de participantes em cursos EaD, de 2012 a 2015, por Unidade da Federação

Estado	Quantidade de Participantes
São Paulo	11.463
Minas Gerais	6.882
Bahia	6.090
Rio Grande do Sul	4.174
Rio de Janeiro	4.155
Paraná	4.062
Santa Catarina	3.605
Ceará	2.831
Pernambuco	2.357
Pará	2.285
Distrito Federal	2.175
Goiás	2.006
Paraíba	1.955
Rio Grande do Norte	1.549
Espírito Santo	1.489
Mato Grosso	1.474
Alagoas	1.292
Maranhão	1.256
Mato Grosso do Sul	1.187
Tocantins	906
Piauí	886
Amazonas	819
Rondônia	645
Sergipe	588
Amapá	450
Acre	251
Roraima	223
Total Geral	67.055

Fonte: Ministério das Cidades – 2016.

Tabela 07 – Comparativo da representação de participantes de cursos Ead, de 2012 a 2015, em relação à população total da Unidade da Federal.

Estado	Quantidade de Participantes	População estimada para 2015 (IBGE)	% Da representação de Participantes pela População do Estado
Distrito Federal	2.175	2.914.830	0,075
Tocantins	906	1.515.126	0,060
Amapá	450	766.679	0,059
Santa Catarina	3.605	6.819.190	0,053
Paraíba	1.955	3.972.202	0,049
Mato Grosso	1.474	3.265.486	0,045
Rio Grande do Norte	1.549	3.442.175	0,045
Mato Grosso do Sul	1.187	2.651.235	0,045
Roraima	223	505.665	0,044
Bahia	6.090	15.203.934	0,040
Alagoas	1.292	3.340.932	0,039
Espírito Santo	1.489	3.929.911	0,038
Rio Grande do Sul	4.174	11.247.972	0,037
Rondônia	645	1.768.204	0,036
Paraná	4.062	11.163.018	0,036
Minas Gerais	6.882	20.869.101	0,033
Ceará	2.831	8.904.459	0,032
Acre	251	803.513	0,031
Goiás	2.006	6.610.681	0,030
Pará	2.285	8.175.113	0,028
Piauí	886	3.204.028	0,028
Sergipe	588	2.242.937	0,026
São Paulo	11.463	44.396.484	0,026
Pernambuco	2.357	9.345.173	0,025
Rio de Janeiro	4.155	16.550.024	0,025
Amazonas	819	3.938.336	0,021
Maranhão	1.256	6.904.241	0,018
Total Geral	67.055	204.450.649	

Fonte: Ministério das Cidades – 2016.

Além dos cursos e atividades reportados no Panorama, o Portal Capacidades disponibiliza aplicativos que cumprem um papel instrucional por disponibilizar informação qualificada no formato de publicações, videoaulas etc. No caso da Biblioteca virtual (Tabela 08), que disponibiliza 141 publicações institucionais, foram mais de 1 milhão de downloads efetuados no Portal desde a sua criação em 2012, com destaque para a Trilha Planejamento Urbano, que teve mais de 350.000 downloads no âmbito das suas 34 publicações disponibilizadas.

Já na videoteca virtual (Tabela 09), que disponibiliza videoaulas, vídeos de palestras, conferências e séries especialmente editadas pela equipe da Gerência de Capacitação do Ministério das Cidades, foram mais de 715.000 visualizações efetuadas nos 166 vídeos disponibilizados, com destaque, também, para a Trilha Planejamento Urbano, com mais de 564.000 visualizações, nos 123 vídeos disponibilizados nesta trilha.

Tabela 08 – Quadro Resumo da Biblioteca do Portal Capacidades

BIBLIOTECA	LIVROS / CATEGORIA	Nº LIVROS	DOWNLOADS
	Acessibilidade	4	2.386
	Habitação	20	199.948
	Mobilidade Urbana	6	31.489
	Participação Popular	8	689
	Planejamento Urbano	34	351.360
	Regularização Fundiária	6	59.939
	Saneamento Ambiental	48	326.237
	Séries Especiais	1	119
	Trânsito	14	123.182
TOTAL	9	141	1.095.349

Fonte: Ministério das Cidades - 2016

Tabela 09 – Quadro Resumo da Videoteca do Portal Capacidades

VIDEOTECA	VÍDEOS / CATEGORIA	Nº VÍDEOS	VISITAS
	Habitação	9	34.882
	Institucional	9	47.138
	Mobilidade Urbana	3	10.450
	Planejamento Urbano	123	564.925
	Regularização Fundiária	7	16.427
	Saneamento	5	12.763
	Séries Especiais	10	28.766
TOTAL	7	166	715.351

Fonte: Ministério das Cidades - 2016

Nesse sentido, cabe mencionar que, por parte da coordenação do Programa, houve um esforço burocrático tanto em mapear atividades de capacitação no Brasil, no âmbito da chamada pública para a montagem de um Seminário de Experiências de Capacitação em Desenvolvimento Urbano que culminou na publicação de um Catálogo de Experiências, com dados sobre instituições de todo o Brasil; como também na proposta de credenciamento de consultores e instrutores para atuarem em atividades de capacitação, processo que posteriormente foi vetado pela Consultoria Jurídica do Ministério, que o considerou como possível reserva de mercado aos profissionais qualificados, não sendo esta proposta algo que fosse inerente ao poder público.

A dificuldade na execução orçamentária dos poucos recursos financeiros designados ao Programa também foi um empecilho na condução das atividades de capacitação, tendo em conta a ausência de regulamentação para o repasse de recursos a outras instituições de caráter específico e/ou para atuação em rede, e para o pagamento de professores. Houve

também dificuldades no processo licitatório de empresas para a prestação de serviços de evento, dada a inexperiência da área de logística do Ministério na condução deste processo.

Pode-se, igualmente, destacar o caráter artesanal do Programa, mesmo tendo em conta a sua criação conjunta com o Ministério das Cidades mas, sobretudo, pelo seu caráter pouco institucionalizado. Sua regulamentação só foi publicada em 2007¹³; seu orçamento (Tabela 10) e recursos humanos não foram objeto de ajustes ao longo do tempo para que fossem compatíveis com a meta de envolvimento de todos os municípios brasileiros.

Tabela 10 – Orçamento implementado da Ação 8872 - Apoio à Capacitação de Gestores e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano entre 2004 - 2015

ANO	DOTAÇÃO AUTORIZADA	DESPESAS EMPENHADAS	SALDO	META PROPOSTA PESSOAS CAPACITADAS	META ALCANÇADA PESSOAS CAPACITADAS
2004	250.000,00	108.510,00	141.490,00	400	404
2005	900.000,00	333.620,14	566.379,86	500	480
2006	1.010.000,00	539.317,20	17.282,80	1500	17.000
2007	1.323.000,00	836.766,01	323.000,00	1800	6.000
2008	1.808.000,00	1.808.000,00	0,00	18000	29.350
2009	1.808.000,00	686.974,00	400.001,65	36000	47.257
2010	650.000,00	621.958,12	4.900,00	9000	24.210
2011	1.000.000,00	866.900,92	133.099,08	9000	9.966
2012	710.000,00	20.625,30	50.375,95	2000	11.648
2013	600.000,00	116.011,50	483.988,50	6000	16.776
2014	583.383,00	79.366,03	340.782,98	290	4.922
2015	407.680,00	137.305,59	270.374,41	500	24.966

Fonte SIOP/Ministério das Cidades

No entanto, observa-se que, embora de forma artesanal, o Programa foi construído considerando os sistemas institucionais para a produção de políticas públicas (Gomide, 2014): o representativo (GT-Capacitação), o participativo (Conferência e Conselho das Cidades), e os controles burocráticos/accountability, por meio do Portal Capacidades e de suas publicações.

De fato, a sinergia dos atores envolvidos para a produção de ações de capacitação permitiram maior legitimidade aos conteúdos disseminados, pelo fato de que “políticas apoiadas em amplos consensos são mais propensas a serem implementadas com maior sucesso e a seguir seu curso natural do que políticas impostas por um governo que toma decisões contrárias aos desejos de importantes setores da sociedade” (Lijphart, 1999 apud Gomide, 2014).

No que se refere aos arranjos institucionais produzidos pelo programa, ele foi se formatando ao longo do tempo a partir do protagonismo de seus gestores/atores. Embora o Ministério das Cidades tenha passado por trocas recorrentes de Ministros¹⁴, a coordenação do Programa

¹³ O Programa Nacional de Capacitação das Cidades foi instituído pela PORTARIA Nº 118, de 02 de abril de 2007, publicada no DOU, publicada no DOU Nº66, de 5/4/2007, Seção 2:

¹⁴ Entre 2003 e 2015 foram 06 Ministros de três partidos (01 do Partido dos Trabalhadores e 04 do Partido Progressista, 01 do Partido Social Democrático)

se manteve constante e tentou superar o vazio institucional que se formava a cada troca de gestão ministerial.

De acordo com Gomide (2014), “arranjos institucionais, compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares. Assim, o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas. Estes, por sua vez, definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores. Por isto, entende-se que a relação entre as instituições e desenvolvimento não devem se ater ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de políticas específicas.

Neste sentido, destaca-se que embora a capacidade técnico-administrativa e política do Programa tenha articulado atores qualificados para a disseminação de suas atividades, como foi o caso do Programa de Apoio à Extensão Universitária, parceria estabelecida com o MEC e com as Instituições de Ensino Superior que permite a atuação do Programa em uma espécie de rede de extensão universitária em desenvolvimento urbano, e a parceria com o Lincoln Institute of Land Policy, entre outras, não foi possível o alcance da meta Brasil, ainda que as atividades cooperadas estruturantes tenham sido de alta qualidade e tenham colaborado para um maior alcance do público pretendido.

No que se refere aos resultados, o Programa alcançou uma efetividade superior, se comparada aos recursos orçamentários designados pela União. Destaque para a criação do Portal Capacidades, que ampliou significativamente as atividades de capacitação por meio dos cursos a distância e dos aplicativos especialmente construídos para o Programa.

As inovações apresentadas por meio do Portal Capacidades vêm ampliando gradativamente o público do Programa e gerando novos entendimentos sobre a necessidade de investimentos na área, que consolidem institucionalmente a formatação de um espaço institucional ampliado e colaborativo, talvez no âmbito de uma Escola de Governo que possa incorporar não só novas metodologias e tecnologias de ensino, mas o protagonismo de agentes dispostos à implementar os ideais da política urbana.

CONCLUSÃO

Neste artigo, realizou-se um diagnóstico dos 12 anos de vigência do Programa Nacional de Capacitação das Cidades - PNCC (2013 a 2015), de forma a situar o processo de capacitação e extensão universitária empreendido pelo Ministério das Cidades como elemento constitutivo e fundamental no processo de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade.

Após uma análise do contexto institucional de criação e implementação do Programa e dos resultados da pesquisa documental realizada no acervo do PNCC, consolidada sob a forma do panorama geral da sua oferta, pode-se afirmar que mesmo sem o aparato técnico-administrativo necessário para conduzir os seus propósitos, o Programa alcançou altos níveis de efetividade, o que pode ser comprovado pela simples análise da sua execução orçamentária e em função dos dados de observação empírica de um processo de gestão otimizado pela atuação cooperada de parceiros estratégicos de alta credibilidade de atuação

nacional, como as Instituições de Ensino Superior, por meio do Programa de Apoio à Extensão Universitária, ou internacional, como o Lincoln Institute of Land Policy.

Sob o ponto de vista da análise sobre o conjunto de conteúdos, diretrizes metodológicas e linhas de trabalho utilizadas no percurso formativo do Programa, demonstrados no panorama apresentado, percebe-se que ao organizar pedagogicamente as atividades de capacitação em 10 Trilhas de Aprendizagem, o Programa ofereceu ao seu público um arranjo diferenciado e satisfatório, devidamente pautado pelos temas de política urbana preconizados pelo Ministério das Cidades e pela legislação correlata, de forma a comprovar a relevância de cada uma das trilhas como eixos estruturantes da política urbana.

Cabe ressaltar, igualmente, que a ampliação da oferta de cursos, por meio da plataforma de educação a distância, implementada a partir de 2012, consolida, com notoriedade positiva, o papel do Programa junto aos municípios brasileiros, o que pode ser demonstrado, igualmente, pelo número de inscritos no Portal Capacidades até o final de 2015: 71.120¹⁵.

Em que pese a exiguidade dos recursos designados, bem como a sua infraestrutura deficiente, é possível inferir que o processo de capacitação continua sendo condição *sine qua non* para a boa implementação da política, tendo em conta que suas diretrizes e principais premissas são uma necessidade inerente ao público de técnicos e gestores municipais e agentes sociais envolvidos na política urbana.

Pelo exposto, sugere-se ao governo federal, no âmbito de suas possibilidades, reconhecer o protagonismo do PNCC diante da temática e do seu público alvo e envidar esforços para o seu aperfeiçoamento, por meio da ampliação de sua estrutura, seja reforçando sua institucionalidade na estrutura do Ministério das Cidades, ou seja, talvez, por meio da sua transformação numa Escola de Governo para o Desenvolvimento Urbano, com o aporte de um corpo docente e técnico dedicado que implemente uma metodologia inovadora, que tenha como eixo estruturante o processo colaborativo integrado aos aplicativos disponíveis no Portal Capacidades e à sua plataforma de educação a distância. Como espaços privilegiados, as escolas de governo podem não só formar e capacitar os servidores, mas também veicular as inovações teóricas, técnicas e metodológicas necessárias ao enfrentamento dos desafios no setor público; sem descuidar-se do propósito de incentivar a consciência crítica, a postura reflexiva e o compromisso ético requeridos dos profissionais que atuam no contexto de um Estado democrático que busca a eficiência e efetividade nos serviços que presta à sociedade.

¹⁵ Total de usuários cadastrados no Portal Capacidades em 31/12/2015: 71.120 (Fonte: Relatório Anual do PNCC/2015)

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. **Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública.** In: PETERS, B. Guy e PIERRE, Jon. *Administração pública: coletânea.* Brasília, S. Paulo: ENAP, Unesp, 2010. Cap. 24. pp. 537-548.
- AVRITZER, Leonardo. **O Papel da Participação nas Políticas Sociais do Governo Federal.** SILVA, Fabio de Sá e, LOPEZ, Felix Garcia e PIRES, Roberto Rocha C. (orgs). In: *Estado, Instituições e Democracia: democracia - Volume 2 / Brasília, 2010.*
- BEVIR, Mark. **Governança democrática: uma genealogia.** *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 19, No 39: 103-114 JUN. 2011.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Cadernos MCidades.** Cadernos 1 e 8. Brasília. Ministério das Cidades, 2004.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Nacional de Capacitação das Cidades: Módulo Básico.** Brasília. Ministério das Cidades, 2009.
- BRASIL. **Portaria nº 118 , de 02 de abril de 2007.** Institui, no âmbito do Ministério das Cidades, o Programa Nacional de Capacitação das Cidades
- BRASIL. **Relatório Anual do PNCC 2003-2015.** Brasília. Ministério das Cidades, 2015.
- GOMIDE, Alexandre e PIRES, Roberto (editores). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. – Brasília : Ipea, 2014.
- NEF, Jorge. **Administração pública e reforma do setor público na América Latina.** In: PETERS, B. Guy e PIERRE, Jon. *Introdução. Administração pública: coletânea.* Brasília, S. Paulo: ENAP, Unesp, 2010. pp. 513-537.
- PETERS, B. G. **Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar.** *Revista do Serviço Público (RSP)* 59 (3). Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, Jul-Set 2008, p. 289-307.
- PETERS, B. Guy e PIERRE, Jon. *Introdução.* In: PETERS, B. Guy e PIERRE, Jon. **Administração pública: coletânea.** Brasília, S. Paulo: ENAP, Unesp, 2010. *Introdução*, pp. 15-29.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade.** Brasília: Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. Vol. 2. pp. 525-560.